: https://dx.doi.org/10.22067/jgrd.2021.50145.0
مقالهٔ پژوهشی- مطالعه موردی

مجلّهٔ جغرافیا و توسعهٔ ناحیه‌ای، سال بیستم، شمارهٔ ۱، بهار۱٤۰۱، شمارهٔ پیاپی ۳۸

تحلیلی بر راهبردهای تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری (مطالعهٔ موردی: شهر تهران)

مسعود تقوایی (استاد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران، نویسندهٔ مسئول)
m.taghvaei@geo.ui.ac.ir
حسین رجب صلاحی (دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران)
h.rajabsalahi@yahoo.com
مرجان شفیعی (کارشناسی ارشد جغرافیا و برنامه‌ریزی شهری، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران)
marjansh566@gmail.com

صص ۱۱۸ ـ ۸۵

چکیده

مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران به‌عنوان بزرگترین کلان‌شهر ایران و یکی از پرجمعیت ترین شهرهای دنیا با چالش‌های زیادی مواجه است. نبود مدیریتی واحد سالانه مشکلات متعدد و هزینه‌های زیادی به دلیل ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی، به شهروندان تحمیل می‌کند؛ بنابراین برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران شهری را ناگزیر به اتخاذ رویهٔ برنامه‌ریزی واحد و یکپارچه برای ایجاد هماهنگی بین اولویت‌ها و نیازهای مختلف می‌کند. با توجه به این مسئله، پژوهش حاضر به شناسایی ضعف‌ها و قوت‌های نظام مدیریت شهری کلان‌شهر تهران و درنهایت ارائهٔ راهکارهایی برای تحقق مدیریت یکپارچه در این کلان‌شهر پرداخته است. نوع پژوهش، کاربردی و روش آن توصیفی-تحلیلی بود. جامعهٔ آماری پژوهش کارشناسان و متخصصان و متولیان مدیریت شهری بودند و برای تحلیل از تکنیک SWOT استفاده شد. درمجموع، ۱۹ نقطهٔ قوت و فرصت به‌عنوان فاکتورهای مثبت و ۲۱ نقطه ضعف و تهدید به‌عنوان محدودیت‌های پیش روی مدیریت یکپارچهٔ کلان‌شهر تهران شناسایی

تاریخ دریافت: ۱٤۰۰/۰۲/۲۰ تاریخ تصویب: ۱٤۰۰/۰۸/۰٤

شد که نشان از مدیریت بخشی و جداگانه در شهر، به‌رغم توان بسیار در زمینهٔ توسعهٔ مدیریت هماهنگ و یکپارچه دارد. در پایان، راهکارهایی برای کم‌رنگ کردن این موانع و درنهایت، تحقق «مدیریت یکپارچهٔ کلان‌شهر تهران» پیشنهاد شد که نیازمند توجه جدی مدیران و برنامه‌ریزان شهری است. نتایج مطالعات و پژوهش‌های پیشین نشان می‌دهد که سیستم مدیریت شهری در ایران در اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها موفق عمل نکرده است و کلان‌شهر تهران نیز به‌عنوان پایتخت کشور به بستر تمرکز امکانات در تمام ابعاد اقتصادی، سیاسی، و اجتماعی تبدیل شده که این امر باعث تعدد مدیریت در تهران شده است. با توجه به این موضوع، به نظر می‌رسد به‌کارگیری مدیریت یکپارچهٔ شهری باعث ایجاد هماهنگی و توازن بین سازمان‌های اجرایی خواهد شد.

کلیدواژه‌ها: مدیریت، مدیریت شهری، مدیریت یکپارچهٔ شهری، کلان‌شهر تهران، مدل SWOT.

۱. مقدمه

امروزه افزایش سریع جمعیت شهری زنگ خطر را به صدا درآورده است؛ به‌حدی‌که هر سه روز یک‌بار، یک میلیون نفر به این جمعیت اضافه می‌شود (حاتمی‌نژاد، لرستانی، احمدی و محمدی، ۱۳۹٦، ص. ۵۲۰) و پیش‌بینی می‌شود در سال ۲۰٦۰، بیش از ۸۰ درصد از مردم دنیا ساکن شهرها شوند (اتحاد شهرها[1]، ۲۰۰۹، ص. ۵). با گسترش و روند سریع افزایش جمعیت، اداره کردن شهرها به مسئله‌ای بسیار مهم و حیاتی تبدیل شده است؛ زیرا شهرها ابعاد متنوعی دارند که این ابعاد نمی‌توانند به‌صورت ایستا باشند و همواره دچار تغییر و تحول می‌شوند (وانگ، تانگ و ون هورن[2]، ۲۰۰٦، ص. ٦٤۷). به‌منظور مدیریت مؤثر تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... در شهرها به یک سیستم مدیریتی نیاز است که بتواند به‌صورت یکپارچه تمام زیربخش‌های شهری را زیرنظر داشته باشد و به‌طور مؤثری شهر را به‌سمت توسعه هدایت کند (قالیباف، حافظ‌نیا و محمدپور، ۱۳۹۲، ص. ٥٦). در حال حاضر، بیشتر

1 .Cities Alliance
2. Wong, Tang & van Horen

مادر شهرهای جهان سوم، درگیر فقدان تعادل‌هایی هستند که در نتیجهٔ ناهماهنگی و نبود تطابق عملکردی بین سازمان‌های متولی خدمات شهری به وجود آمده است. چنین مدیریت‌های ناهمگونی سبب مرزبندی‌ها و برنامه‌ریزی‌های مستقل هر سازمان می‌شود که به ناپایداری، ناهمگونی و صرف هزینه‌های هنگفت در امر مدیریت شهری می‌انجامد (فیروزی، امان‌پور و زراعی، ۱۳۹۸، ص. ۸۹۲). با توجه به مسائل و مشکلاتی که در شهرهای ایران وجود دارد، این نتیجه حاصل می‌شود که مدیریت شهری در ایران نتوانسته است موفق عمل کند؛ چراکه جایگاه شهرداری‌ها به‌عنوان یک سیستم خدمت‌رسان از بین رفته است و به‌عنوان یک سازمان اجتماعی معرفی می‌شوند. این مسئله به این خاطر است که مدیریت شهری آن‌گونه که باید استقلال کافی پیدا نکرده و به حکومت مرکزی وابسته است (عزیزی، ابویی اردکان و نوری، ۱۳۹۱، ص. ٦). درحقیقت، ساختار مدیریت شهری ایران، متفرق، ناهماهنگ و چندپاره است و در زمینهٔ برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های شهری انسجام و یکپارچگی لازم وجود ندارد و سازمان‌های زیادی در ادارهٔ شهر درگیر هستند؛ این امر باعث شده است که نظام مدیریتی به‌ویژه در مناطق شهری، نظامی مستقل و یکپارچه نباشد (سنائی، رحیم و عزت‌پناه، ۱۳۹۹، ص. ۵۷).

شهر تهران نیز از این قائده مستثنی نیست و نظام مدیریتی آن، نظامی یکپارچه و باثبات نیست. این کلان‌شهر به‌عنوان پایتخت کشور و یکی از پرجمعیت‌ترین شهرهای دنیا، از نظر مدیریتی با چالش‌های زیادی مواجه است و از ناهماهنگی، موازی‌کاری، دوباره‌کاری، تداخل‌کاری و... آسیب‌های بسیاری دیده است و می‌بیند و ضعف مدیریتی و نظام برنامه‌ریزی آن سالانه هزینه‌های زیادی را به‌دلیل ناهماهنگی دستگاه‌های اجرایی، به شهروندان تحمیل می‌کند و نیازمند تفکر سیستمی و مدیریت کارآمد و یکپارچه است که بتواند بسیاری از مشکلات و مسائل موجود را حل کند و به تبیین جایگاه مدیریت شهری در نهاد مدیریت کلان کشور بپردازد. همچنین ضمن شناسایی و تحلیل ضعف‌ها و قوت‌های نظام مدیریت شهری در ایران، برای هماهنگی بیشتر و مدیریت کارآمدتر شهر، الگویی یکپارچه ارائه کند؛ به‌گونه‌ای‌که این الگو بتواند برای سایر شهرهای کشور نیز استفاده شود و راهگشای بسیاری از مسائل و مشکلات شهری باشد؛ بنابراین مسائل و مشکلات شهرها ضرورت اتخاذ سیاستی کلان برای

رفع این چالش‌ها و مشکلات را مطرح کرده است. هدف اصلی این پـژوهش نیـز شناسـایی و تحلیل وضع موجود کلان‌شهر تهران و بررسی ضعف‌ها و قوت‌های نظام مـدیریت شـهری در آن و ارائهٔ راهبردهای تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری بود.

۲. پیشینهٔ تحقیق

مک‌گیل[1] (۱۹۹۸) در پژوهشی با عنوان «مدیریت شهری در کشورهای درحال‌توسعه» بـه نقش برنامه‌ریزی شهری، فرایند تأمین زیرساخت‌ها، بازیگران اصلی برنامـه‌ریـزی و مـدیریت شهری برای شناسایی مدل آرمانی مدیریت شهری توجه کرده است. این پژوهش، برای محقق مدیریت شهری اهداف دوگانه معرفی کرده است: هدف اول، برنامه‌ریزی، ایجاد زیرساخت‌هـا و ارائه و ارتقای خدمات شهری است و هدف دوم، تعریف و تجزیه و تحلیل مدیریت شهری است که آیا وی می‌تواند به لحاظ سازمانی و مالی به ایفای نقش و وظیفهٔ خود بپردازد یا خیر. روتمنز و ون آسلت[2] (۲۰۰۰) در تحقیقی با عنوان «به‌سوی رویکری منسجم در برنامـه‌ریـزی پایدار شهری شهرها به‌عنوان نیروی محرکهٔ توسعهٔ پایدار در قارهٔ اروپا» بر اهمیـت پیچیـدگی مدیریت شهری و سازمان ارائه‌کنندهٔ خدمات توجه و تأکید کرده‌اند. به عقیدهٔ آن‌هـا، مـدیریت تیم‌های پیچیده نظیر شهرها نیازمند استفاده از ابزارهای برنامه‌ریزی پیشرفته و نوآورانه‌ای است که بتواند شرایط موجود شهرها را به‌درستی بررسـی کـرده و توسـعه‌هـای موردنیـاز آینـده را پیش‌بینی کند. مارشال[3] (۲۰۰۰) در پژوهشی با عنوان «برنامه‌ریزی و ادارهٔ شهرها: مـدلی بـرای بارسلونا» طرح‌های بلندپروازانهٔ برنامه‌ریزی شهری و تجدیدنظر در مدیریت شهری بارسلونا را که به رهبری و نظارت شورای شهر تهیه شده، بررسی کرده است و با معرفی مدل شهر، برخی ابعاد تغییر را به‌روشنی تشریح کرده است. سپس به ارزیابی مدل پرداخته و میـزان جامعیـت و انسجام آن را تجزیه و بررسی کرده و چگونگی پاسخ‌گویی مدل را به حـل مسـائل شـهری و نحوهٔ هدایت برنامه‌های توسعهٔ شهری تشریح کرده است.

1. McGill
2. Rotmans & Van Asselt
3. Marshal

لطیفی (۱۳۹۰) معتقد است، مدیریت شهری در ایران فراز و نشیب‌های زیادی را طی کرده و نحوهٔ ادارهٔ شهرها در ایران بیشتر از هر چیزی، جنبهٔ سیاسی و حکومتی داشته است و رنگ و بوی حیات مدنی در آن کم‌رنگ بوده و بیشتر از هر پدیده‌ای، فرایندی سیاسی بوده و برخاسته از خاستگاه حکومت مرکزی بوده است. در کتاب *مدیریت شهری*، پس از معرفی مدیریت شهری و نیز مفهوم شهر، تعاریف مرتبط مرور شده و نیز تجارب مدیریت شهری در چند کشور مطالعه شده و سپس مؤلفه‌های اثرگذار بررسی شده است. دویران، کاظمیان، مشکینی، رکن الین افتخاری و کلهرنیا (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «مدیریت یکپارچهٔ شهری در ساماندهی سکونتگاه‌های غیر رسمی شهرهای میانی ایران، موردپژوهی زنجان و همدان» اعلام کرده‌اند که در شهرهای میانی ایران، مدیریت یکپارچهٔ شهری عملکرد نداشته است و مدیریت شهری نگرش و کارکرد سنتی دارد و نتیجهٔ این نوع نگرش، ناکارآمدی طرح‌های ساماندهی و گسترش مسائل شهری در بافت‌های اسکان غیررسمی است. از طرف دیگر، تشریک مساعی نهادی (هم‌افزایی نهادی) که پیش‌شرط اجرای مدیریت یکپارچه است، در این شهرها نامناسب بوده و بر پایهٔ چرخهٔ حیات مدیریت یکپارچهٔ شهری واقع شده است. آقازاده (۱۳۹۱) بر این باور است که مدیریت واحد شهری اصطلاح و فرایندی است که نه‌تنها در سال‌های اخیر، بلکه از دهه‌های پیش با توجه به مشکلاتی که براساس قوانین و ساختار سازمانی امور شهری در شهر به وجود آمده، مطرح شده است و زمامداران به آن توجه کرده‌اند. هدف اصلی در حوزهٔ مدیریت واحد شهری، ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های اجرایی و شهر بین نهادهای اجرایی و جلوگیری از دوباره‌کاری، اسراف، سردرگمی و... است. در این راستا، استقرار سیستم‌های مدیریت یکپارچهٔ شهری در بسیاری از کشورهای جهان از ارزش فراوانی برخوردار است و براساس مطالعات، در میان بیست‌ودو کلان‌شهر جهان، استقرار مسیر توسعهٔ پایدار از این طریق بسیار مقرون به صرفه است. حیدری چیانه و رضا طبع ازگمی (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «سنت تکنوکراسی در مدیریت شهری ایران، مطالعهٔ کلان‌شهر رشت» نوشته‌اند: «بی‌شک تصورات مدیران و برنامه‌ریزان شهری دربارهٔ پدیدهٔ شهر، شکل‌دهندهٔ انواع متفاوتی از پارادایم‌ها و برنامه‌ریزی‌های شهری است. برنامه‌ریزی شهری سنتی (کلاسیک) مبتنی بر طرح جامع و نیز مدیریت شهری تکنوکراتیک (فن‌سالاری)، از مهم‌ترین و

رایج‌ترین آن‌ها محسوب می‌شوند که در حال حاضر در فرایند برنامه‌ریزی و مدیریت شهری ایران نیز حضور داشته و رایج می‌باشند». یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد، فقدان برنامه‌ریزی مشارکتی، رواج نگرش‌های فنی–اجرایی به فرایند برنامه‌ریزی شهری و ناکارآمدی سیاست-های شهری، به‌مثابهٔ مهم‌ترین تبعات منفی نگرش از تسلط تکنوکراسی و سنتی در سطوح مختلف مدیریت شهری محسوب می‌شود. عزیزی و همکاران (۱۳۹۱) در پژوهشی با عنوان «بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در مدیریت یکپارچگی کلان‌شهر تهران» بیان کرده‌اند که یکپارچگی مدیریت شهری موضوعی است که از عوامل متعددی چون حکومت محلی، انواع تفرق‌های عملکردی و سیاسی موجود در عرصهٔ شهری، نظام قدرت شهری و بازیگران آن نشئت می‌گیرد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد، مدیریت کلان‌شهر تهران در عرصه‌های مختلف فعالیت، توسط نهادهای مختلف صورت می‌گیرد که موجب تشتت و موازی‌کاری در این زمینه شده و موجب ایجاد مشکلات کنونی این کلان‌شهر شده است. به نظر می‌رسد برای بهبود وضعیت کنونی باید فعالیت‌ها و وظایف مدیریت شهری که در حال حاضر بین اجزای مختلف این سیستم به‌صورت ناهمگون توزیع شده و به نبود یکپارچگی و تفرق عملکردی منجر شده است، به‌صورت هدفمند و با برنامه‌ریزی و سازماندهی مؤثر به نهادها تفویض شود تا از تفرق و چندپارگی در این زمینه‌ها جلوگیری شود. کاظمیان و میرعابدینی (۱۳۹۲) بیان کرده‌اند که اصطلاح «مدیریت شهری» به‌عنوان یک حوزهٔ میان‌رشته‌ای از دانش آکادمیک و حرفه‌ای تنها کمتر از نیم‌سدهٔ پیش پدید آمده است. مدیریت شهری در ایران نیز تقریباً مسیری مشابه و خوشبختانه با فاصلهٔ زمانی نسبتاً کوتاهی را طی کرده است. این مباحث ابتدا در مجامع رسمی و پژوهشی و با نگرش کاربردی و حل مسئله مطرح شد و در برنامه پنج‌سالهٔ دوم توسعهٔ کشور به‌طور مشخص به آن پرداخته شد. پس از آن نیز این موضوع تقریباً در تمام برنامه‌های توسعهٔ کشور در سطوح مختلف مطرح بوده است.

از زمان ظهور و توسعهٔ شهرها و مدیریت و برنامه‌ریزی شهرها و چالش‌های و فرصت‌های پیش روی آن، پژوهشگران خارجی و داخلی بسیار زیادی به مطالعه دربارهٔ آن پرداخته و تأثیر آن را بر جنبه‌های مختلف زندگی و توسعه بررسی کرده‌اند که مجالی برای ذکر نتایج همهٔ

آن‌ها نیست و تنها به‌عنوان نمونه به تعدادی از آن‌ها اشاره شد. پژوهش حاضر با نگاهی راهبردی سعی در ارزیابی عوامل مؤثر بر تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری با ارائهٔ راهکارهای بهینهٔ مدیریت یکپارچهٔ شهری با تأکید بر کلان‌شهر تهران دارد تا از این منظر بتواند در جهت حل معضلات و مشکلات پیش روی کلان‌شهر تهران در راستای تحقق توسعهٔ پایدار شهری گام بردارد.

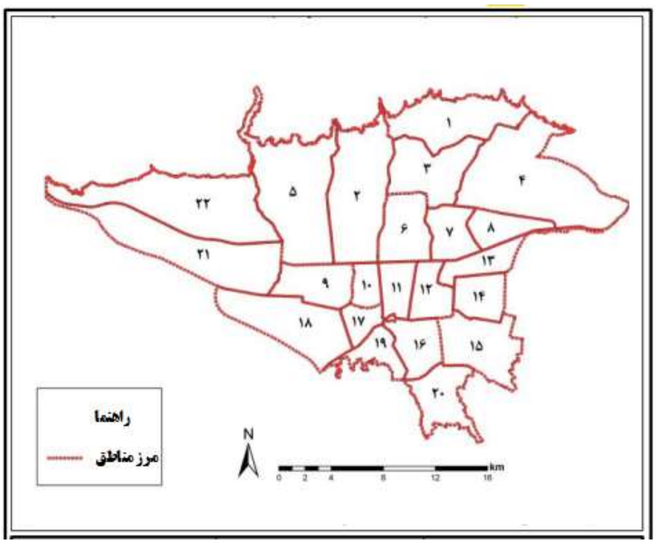
۳. روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر از نوع کاربردی–توسعه‌ای و از نظر روش، توصیفی–تحلیلی و علّی است. اطلاعات موردنیاز از منابع متعدد کتابخانه‌ای، اسنادی و نیز برداشت‌های میدانی به دست آمده است. همهٔ مدیران و عوامل نظام مدیریت شهری کشور شامل مدیران دستگاه‌های اجرایی مرتبط که عبارت‌اند از: وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، استانداری تهران، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها و سازمان‌ها و نهادهای عمومی شامل مدیران و کارشناسان شهرداری‌های، دهیاری‌ها و استادان مجرب و مرتبط با مدیریت شهری کشور، جامعهٔ آماری پژوهش را تشکیل داده‌اند که حجم نمونهٔ آن با استفاده از فرمول کوکران، ٤۰۰ نفر تخمین زده شده است و از نرم‌افزار SPSS برای برخی تحلیل‌ها استفاده شده است. مدل استفاده‌شده در پژوهش حاضر برای تدوین برنامه‌ریزی استراتژیک، مدل سوات است و ماتریس راهبردها و راهکارهای تحقق مدیریت کارآمد و یکپارچهٔ شهری ارائه شده است.

۳. ۱. منطقهٔ موردمطالعه

شهر تهران در کنارهٔ جنوبی رشته‌کوه البرز مرکزی تقریباً در مرکز استان تهران قرار گرفته است. البرز محدودهٔ شمالی و تا حدودی شرق این شهر را تعیین می‌کند. این شهر با وسعتی بالغ بر ۷۳۳ کیلومتر مربع در ۵۱ درجه و ۲ دقیقه تا ۵۱ درجه و ٣٦ دقیقهٔ طول شرقی و ۳۵ درجه و ٣٤ دقیقه تا ۳۵ درجه و ۵۰ دقیقهٔ عرض شمالی قرار دارد. به‌طورکلی، شهر تهران در میان دشت‌های جنوبی و محصور میان کوه البرز قرار گرفته است و درعمل از نظر توسعه، شکل و موقعیت تابع این استقرار است. قسمتی از شرق و جنوب تهران به کویر و غرب آن

به دشت قزوین محدود می‌شود. پستی و بلندی اطراف پهنهٔ شهر دارای تفاوت ارتفاع حدود ٤٨٧٨ متر از قلهٔ دماوند با ارتفاع ٥٦٧٨ متر، تا نقاط پست دشت کویر با حدود ۸۰۰ متر ارتفاع از سطح دریاست. این اختلاف ارتفاع در شهر تهران نیز مشاهده می‌شود؛ به‌گونه‌ای‌که شمال شهر حدود ۱۷۰۰ متر و جنوب شهر حدود ۹۰۰ متر از سطح دریا بلندتر است (شماعی، قنبری و عین‌شاهی‌میرزا، ۱۳۹۲، ص. ۱۲۲). ساختار اداری ایران در تهران متمرکز شده است. تهران به ۲۲ منطقه و ۱۱۲ ناحیه (شامل ری و تجریش) تقسیم شده است (حسینی، پوراحمد، پژوهان و رحیمی، ۱۳۹۰، ص. ۳۱) و جمعیت شهر تهران براساس سرشماری سال ۱۳۹۵، ٨٦٩٩٢٤٨ است (خداشاهی، رهنمایی و مدیری، ۱۳۹۷، ص. ١٤٩).



شکل ۱. نقشهٔ پراکندگی مناطق کلان‌شهر تهران

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

٤. مبانی نظری تحقیق

نظریهٔ مدیریت به‌معنی برنامه‌ریزی و حراست از مجموعه‌ای است که در آن انسان‌ها برای رسیدن به اهدافی فعالیت می‌کنند (چاکربرتی،[1] ۲۰۰۱، ص. ۳۳۲). فرایند مدیریت را می‌توان

1. Chakrabarty

به سه مرحلهٔ برنامه‌ریزی راهبردی (هدف‌گذاری‌ها، سیاست‌گذاری‌های کلان و درازمدت)، برنامه‌ریزی اجرایی و اجرا تقسیم کرد. از نگاه مدیریت راهبردی، ارتباط و تعامل نظام‌وار هریک از مراحل سه‌گانهٔ برنامه‌ریزی راهبردی، اجرایی و اجرا ضروری است (کمانرودی، ۱۳۸۹، ص. ۱۰۲).

مدیریت شهری یکی از انواع مدیریت و زیرمجموعه‌ای از سیستم حکومتی کشور است که به سازماندهی و مدیریت شهرها می‌پردازد و این اداره کردن و سازمان دادن به امور شهر براساس آنچه دولت برای آن تعریف می‌کند و هماهنگ با اهداف ملی است و برنامه‌هایی که در شهر به کار گرفته می‌شود، از قوانین کشور تبعیت می‌کند (نکویی، ۱۳۸٦، ص. ۱۱). هدف مدیریت شهری، رسیدن به توسعهٔ پایدار شهری با هدف‌گیری دامنهٔ وسیعی از بخش کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، محیطی و ابعاد متفاوت سازمانی است (توکلی‌نیا، ۱٤۰۰، ص. ۹۰). مدیریت شهری امری نیست که تنها به مسائل و مشکلات شهر محدود باشد؛ بلکه مدیریتی چندبعدی است که باید شهر را به‌سمت توسعهٔ پایدار پیش ببرد (پرهیزکار و فیروزبخت، ۱۳۹۰، ص. ٤٤). درحقیقت، مدیریت شهری به‌صورت کارآمد و هدفمند از منابع شهر استفاده می‌کند و بدون ضرر و زیان رساندن به منابع و پتانسیل‌های شهری، آن را به سمت توسعه پیش می‌برد.

به نظر استرن[1] (۲۰۰۹)، تعریف واحدی از مدیریت شهری وجود ندارد؛ زیرا مدیریت شهری موضوعی است که ابعاد گوناگونی دارد و معنای مدیریت شهری را مفهومی هماهنگ و یکپارچه می‌داند که باید به مسائل و مشکلات شهری دیدی یکپارچه و سازگار داشته باشد و این موضوع در کشورهای درحال‌توسعه لازم‌الاجراست (ضرابی و جمالی‌نژاد، ۱۳۸۹، ص. ۲۲۷). مک‌گیل (۱۹۹۸) که دید جامع‌تری به مدیریت شهری دارد، معتقد است که مدیریت شهری باید به‌عنوان فرایندی جامع، کل‌نگر، فراگیر و یکپارچه نگریسته شود. فراگیری یعنی تمامی کنشگران و بازیگران شهری را در بر بگیرد، جامعیت و کل‌نگری یعنی کل فرایندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی و اجرا و نظارت را در بر بگیرد و از رویکرد بخشی پرهیز کند و یکپارچگی یعنی توسعهٔ شهری به‌عنوان هدف مدیریت شهری با توسعهٔ نهادی که

1. Eastern

به ظرفیت و توانمندی سازمان مدیریت شهری در توسعهٔ شهری اشاره دارد و با میزان تمرکززدایی در فرایند مدیریت شهری مرتبط است، یکسان نگریسته شود (سرور، آشتیانی عراقی و اکبری، ١٣٩٦، ص. ٤٠).

لی گیلز[1] در تعریف خود از مدیریت و حکمروایی شهری به خوبی به این دو بُعد اشاره کرده است. منظور از مدیریت و حکمروایی، ظرفیت و توان یکپارچه‌سازی و سازمان‌دهی گروه‌های ذی‌نفع محلی و گروه‌های اجتماعی از یک سو و ظرفیت و توان نمایندگی آنانی که در بیرون هستند و نیز تدوین استراتژی‌های واحد و یک‌دست در مقابل بازار، دولت، شهرها و دیگر سطوح حکومتی از سوی دیگر است (شواب، کوهلر و والتی[2]، ٢٠٠١، ص. ٦). دربارهٔ ادارهٔ شهرها موضوعات مختلفی مطرح است؛ ازجمله اینکه شهر چگونه و با چه الگویی اداره شود، مدیر شهر به چه میزان اختیار داشته باشد و چگونه انتخاب شود، شوراها و گروه‌های مسئول در ادارهٔ شهر چگونه انتخاب شوند، تعامل و ارتباط آن‌ها با هم چگونه باشد و تجربه و توان مدیر شهر در ادارهٔ شهر باید در نظر گرفته شود (هال[3]، ٢٠٠٥، ص. ٢١١).

مدیریت شهری به‌دنبال خدمات‌رسانی و تأمین نیازهای ساکنان است؛ بنابراین باید بتواند به بهترین شکل خدمات و پروژه‌هایی را که نهادهای شهری ارائه می‌دهند، در راستای برآورده‌کردن نیاز شهروندان به کار بگیرد و علم و تخصص لازم را دربارهٔ برنامه‌های هر نهاد و سازمان داشته باشد و بتواند بین این سازمان‌ها هماهنگی و پیوند لازم را به وجود آورد (بابایی و ابراهیمی، ١٣٩٥، ص. ١٨). مدیریت شهری باید وضعیت کنونی شهر را در نظر داشته باشد و برای مشکلات شهر برنامه‌ریزی کند، نیازهای شهروندان را در نظر بگیرد و برای آیندهٔ شهر برنامه داشته باشد (لی[4]، ١٩٧٨)

شهرها سیستم‌هایی هستند که از پویایی و تنوع برخوردارند و شامل زیرمجموعه‌های بسیاری‌اند که با هم روابط متقابلی دارند. ادارهٔ این سیستم بزرگ به مدیریتی یکپارچه نیاز دارد که تمام ابعاد را پوشش دهد و به‌صورت منسجم عمل کند (علیخان گرگانی، ١٣٩٢، ص. ٢).

1. Lee Gilz
2. Schwab, Kuhbler & Walti
3. Hall
4. Lee

ازآنجاکه مسائل و مشکلات شهری بسیار متنوع است و شامل موضوعات مختلفی ازجمله فقر، ناهنجاری اجتماعی، ناامنی، ترافیک، بیکاری، حاشیه‌نشینی، شکاف طبقاتی و غیره می‌شود، مدیریت شهری سنتی توانایی ادارهٔ شهر را ندارد و مدیریت یکپارچهٔ شهری جایگزین آن شده است که به‌صورت یکپارچه به ادارهٔ امور شهری می‌پردازد. اندیشهٔ مدیریت شهری یکپارچه با رویکرد تکثرگرایی در کنار اندیشه‌های نوین برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، در چند دههٔ اخیر مانند موضوعات دیگری چون توسعهٔ پایدار، برنامه‌ریزی مشارکتی، جامعهٔ مدنی، شهروندی، خرد جمعی، عدالت اجتماعی، دموکراسی و حکمروایی مطلوب شهری مطرح می‌شود؛ به‌طوری‌که سیاست‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری به‌ویژه از دهۀ ۱۹۵۰ که رویکرد سیستمی نمود یافته و در دهۀ بعدی یعنی ۱۹٦۰ رویکرد ساختاری راهبردی با شیوه‌ها و سبک‌های نوین مدیریتی، با هدف پایدارسازی شهر و توسعهٔ پایدار آن رشد و نمو پیدا کرده است. درنهایت، در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ با مطرح‌شدن مفاهیم برنامه‌ریزی مشارکتی، برنامه‌ریزی مردم‌محور، توسعهٔ پایدار شهری و حکمروایی مطلوب، الگوهای مدیریت یکپارچهٔ شهری نیز که برخاسته از نظام حکمروایی مطلوب شهری است، گسترش یافته است (دویران و همکاران، ۱۳۹۱، ص. ۵۵). مدیریت یکپارچهٔ شهری، تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره شدن بر مسائلی است که ساکنان شهرها با آن‌ها مواجه هستند و همچنین درپی ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر است (سرور و همکاران، ۱۳۹٦، ص. ۳۷).

فریدمن[1] اشاره می‌کند که علاوه‌بر یکپارچه‌سازی ابعاد عملکردی، اقتصادی و اجتماعی، اکنون برنامه‌ریزان مجبور به یکپارچه‌سازی دستورکارهای سیاستی قلمرویی و فضایی به‌منظور تحقق اهداف پایداری زیست‌محیطی و هویت فرهنگی‌اند، اما این امر در قلمروهای سیاسی چندگانه‌ای چون شهرها و منطقه‌ها و با وجود ذی‌نفعان متعدد پراکنده‌شده در فضای شهری امری دشوار به نظر می‌رسد؛ چراکه همچنانکه هاروی در این زمینه اظهار می‌کند، مرزهای حکومت‌های محلی ضرورتاً با مرزهای سیال مناطق منطبق بر بازارهای کار و کالاهای شهری و یا تشکیلاتی زیرساختی نیست و تلاش برای تنظیم و انطباق آن از طریق الحاق، تجدید

1. Friedman

سازمان حکومت محلی و همکاری در گسترهٔ شهری بسیار دشوار است (برنر[1]، ۲۰۰۳، ص. ۲۹۹).

مدیریت یکپارچهٔ شهری، مدیریتی است که ابعاد مختلفی دارد و هرکدام از این ابعاد (مدیریت، سیاست‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و مسائل اجتماعی) باید به‌صورت یکپارچه عمل کند. در زمینهٔ مدیریت، سازگاری میان نهادها و سازمان‌ها مطرح است، در برنامه‌ریزی، برنامه‌ریزی‌های استراتژیک فضایی مدنظر است و عقیدهٔ حکمروایی به ابعاد سیاسی و اجتماعی مربوط است (برک‌پور و اسدی، ۱۳۸۸، ص. ١٤٥). یکپارچه‌سازی و حکومت شهری یکپارچه چه در سطح نظری و چه در سطح عملی گویای این است که سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت قادر نخواهد بود تعدد و تکثری را که در ماهیت پدیده‌هایی چون شهرها و مناطق شهری وجود دارد، بدون جامع‌نگری و یکپارچه‌سازی تصمیم‌ها و سیاست‌های عوامل مختلف هدایت کند (برک‌پور و اسدی، ۱۳۹۰، ص. ٥٦). مک‌گیل، افزون‌بر اصرار به استفاده از نگرشی جامع، به شناساندن ابعاد مدیریت یکپارچهٔ شهری شامل برنامه‌ریزی شهری، تأمین زیرساخت‌های شهری و نهادها و سازمان‌های مدیریتی می‌پردازد؛ بنابراین مدیریت شهری یکپارچه یعنی هماهنگ کردن و یکپارچه کردن برنامه‌ریزی شهری، زیرساخت‌ها، نهادها و سازمان‌ها (کاظمیان و میرعابدینی،۱۳۹۱، ص. ۵).

جدول ۱. تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تأکید بر یکپارچگی

مأخذ: خداشاهی و همکاران، ۱۳۹۷

نویسنده	سال	تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تأکید بر یکپارچگی
چارچیل	۱۹۸۵	با تأکید بر ایدهٔ پیچیدگی فزاینده، معتقد است که مدیریت شهری تنها به کنترل سیستم شهر اشاره ندارد، بلکه به روابط رفتاری و فرآیندهٔ فعالان بی‌شمار و تعاملات ساکنان با یکدیگر، حکومت و اداره‌کنندگان شهر نیز مربوط است.
بیکر	۱۹۸۹	به‌دلیل پاسخ ساده‌ای که ساختارهای بخشی به طبیعت به‌شدت پیچیدهٔ شهرهای به سرعت درحال‌رشد می‌دهند، لازم است مدیریت شهری دید وسیع‌تری به مسائل داشته باشد.
اشترن	۱۹۹۳	هرگونه مداخله‌گری در سیستم مدیریت شهری با رویکرد فراگیر و یکپارچه اتفاق می‌افتد. رویکرد مطالعهٔ شهر و سیاست‌گذاری شهری باید منعکس‌کنندهٔ تفاوت و تنوع موجود در

1. Brenner

نویسنده	سال	تعریف و مفهوم مدیریت شهری با تأکید بر یکپارچگی
		شهرها باشد.
مک گیل	۱۹۹۸	برای تعریف مدیریت شهری باید بدانیم نیروی محرکهٔ شهر چیست باید راهی پیدا کنیم که ضمانت پیچیدگی سازمانی موجود مدیریت شهری با پیچیدگی مسائل شهری منطبق شود و اطمینان حاصل کنیم که میان استراتژی اعلام‌شدهٔ رسمی و لازم‌الاجرا و توانایی عملیاتی موجود مدیریت شهری تطابقی وجود دارد.
شابیرجیما	۱۹۹۸	مهم‌ترین وظیفهٔ مدیریت شهری، پاسخ‌گویی اثربخش به مشکلات و مباحث منفرد شهر و تقویت ظرفیت سازمان‌های دولتی و سایر بازیگران به‌منظور توانمند کردن آن‌ها در انجام وظایفشان در فرایند مدیریت شهر است.
چاکرابارتی	۲۰۰۱	با اتخاذ رویکرد مدیریت یکپارچه با اصولی منعطف و در نظرگرفتن نبود اطمینان و پویایی‌های محیط شهری، می‌توان به عدالت در حل و رفع منافع پیچیده و ذی‌نفعان متعدد دست یافت.
استوارت	۲۰۰۵	برای دستیابی به کارایی، برابری، مشارکت، پاسخ‌گویی مدیران و امنیت شهر در فرایندهای مدیریت یک شهر، حکمروایی شایستهٔ شهری پیشنهاد مناسبی است.
دیگ	۲۰۰۶	مدیریت شهری تلاش برای هماهنگ کردن و یکپارچه کردن اقدامات دولتی و خصوصی برای چیره‌شدن بر مسائل ساکنان شهرها و ایجاد شهرهای رقابتی‌تر، عادلانه‌تر و پایدارتر است.
دیگ (به نقل از کلینک و براستا)	۲۰۰۶	مدیریت شهری مدرن عبارت است از فرایند ایجاد، اجرا، هماهنگی و ارزیابی استراتژی‌های یکپارچه به کمک مقامات شهری با در نظر گرفتن اهداف عملیاتی بخش خصوصی و منافع شهروندان، در چارچوب سیاستی که در سطوح بالاتر حکومت برای تحقق پتانسیل توسعهٔ اقتصادی پایدار تدوین می‌شود.

برای مدیریت یکپارچهٔ شهری، مهم‌ترین شرط روش‌شناسانه، اتخاذ رویکرد سیستمی و کل‌نگر به مؤلفه‌های توسعهٔ شهر و برقراری انسجام نظام‌یافته در هر زمینهٔ جغرافیایی و عملکردی است. تحقق چنین شرطی، در قالب یک رویکرد راهبردی به مدیریت شهری امکان‌پذیر می‌شود. اولین گام مهم در تحقق سیستم مدیریت یکپارچهٔ شهری این است که وضعیت کنونی شهر به لحاظ عوامل تأثیرگذار (داخلی و خارجی) در این امر تحلیل و بررسی شود؛ بنابراین در ادامه به تحلیل عوامل مؤثر بر مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران پرداخته می‌شود.

۵. یافته‌های تحقیق

با مراجعه به منابع معتبر کتابخانه‌ای و الکترونیکی، همچنین مقالات و مطالعات، مفاهیم مرتبط با مدیریت شهری و شناخت محدودهٔ مطالعه‌شده از نظر یکپارچگی مدیریت شهری استخراج شد. پس از تنظیم پرسش‌نامه، این پرسش‌نامه در مکان مدنظر به‌واسطهٔ کارشناسان و متخصصان و متولیان طرح‌های توسعهٔ شهری (سازمان‌های متولی توسعهٔ شهری: شهرداری، فرمانداری، استانداری، وزارت کشور و غیره) تکمیل شد و به اولویت‌بندی عوامل با توجه به مزیت و اهمیت هریک از آن‌ها اقدام شد. سپس داده‌های جمع‌آوری‌شده پردازش و تجزیه و تحلیل شد و قوت‌ها، ضعف‌ها، فرصت‌ها و تهدیدهای پیش روی موضوع تحقیق با استفاده از مدل «سوات» ارزیابی شد. مدل SWOT ازجمله کارآمدترین مدل‌های تدوین استراتژی است، این مدل به تحلیل ضعف‌ها، قوت‌ها، فرصت‌ها و تهدیدها می‌پردازد و برنامه‌ریزان از راهبردهای آن استفاده می‌کنند (تندیسه و رضایی، ۱۳۹۲، ص. ۷). به‌منظور به‌کارگیری این مدل جدول‌هایی تهیه شده است. جدول‌های ۲ و۳ عوامل درونی یعنی نقاط قوت و ضعف را در بر می‌گیرند و جدول‌های ٤ و۵ عوامل خارجی یعنی فرصت‌ها و تهدیدها را پوشش می‌دهند و این عوامل وزن‌دهی شده‌اند. در جدول ۷ ماتریس راهبردها و راهکارهای اجرای مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران ارائه شده است.

۵. ۱. تجزیه و تحلیل عوامل داخلی[1] مؤثر بر مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران

اصولا شهرها به‌طور روزمره با مسائل و مشکلاتی همراه‌اند که این مسائل می‌توانند به‌صورت جزئی باشند یا اینکه مشکلات بزرگ‌تری باشند که برای حل آن‌ها به تصمیم مسئولان و برنامه‌ریزان شهری نیاز است. همچنین برای هر شهر معمولاً طرح‌هایی ازجمله طرح جامع و تفصیلی و سیاست‌هایی در نظر گرفته می‌شود که شهر برای رسیدن به توسعه لازم است در چارچوب این طرح‌ها حرکت کند و برای این حرکت مدیران شهری باید تمام اهداف طرح‌ها را در نظر بگیرند و با پیوستگی و یکپارچگی حرکت کنند و این امر شامل بخش اعظمی از مسئولیت‌ها و تصمیمات مهم مسئولان می‌شود (فاضلی، قلیچ و پوریان،

1. Internal Factor analysis Summary(IFAS)

۱۳۹۲، ص. ٤۸). برای ساماندهی و طبقه‌بندی عوامل داخلی در دو مقولهٔ قوت‌ها و ضعف‌ها، به‌منظور ارزیابی وضعیت موجود با توجه به اهمیت آن‌ها، مدیریت یکپارچهٔ شهری بررسی و ضرایب آن‌ها به‌تفکیک جدول‌های ۲ و ۳ تعیین شده است.

با توجه به جدول ۲، مجموع امتیاز وزنی کسب‌شده مهم‌ترین نقاط قوت کلان‌شهر تهران در راستای تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری و کارآمدی مدیریت و برنامه‌ریزی شهری برای ساماندهی وهدایت توسعهٔ شهری ۱,٥٥ است. وجود قوانین و دستورالعمل‌های لازم دربارهٔ کیفیت اجرای طرح‌های توسعهٔ شهری (S6)، وجود نیروی انسانی متخصص و کارآمد مدیریت شهری در بدنهٔ شهرداری تهران (S3)، گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و هماهنگ‌سازی بین سازمانی مانند GIS, GDB, ICT در مدیریت شهری تهران[1] (S2)، حاکمیت قانون، شفافیت در انجام امور و عزم مدیران شهری برای پاسخ‌دهی مطلوب (S5) و وجود منابع بالقوهٔ اقتصادی برای ایجاد درآمد پایدار شهری (S8) به‌طور مشترک با امتیاز ۱,۰٤، تنظیم مناسبات دولت و مدیریت شهری با رویکرد اعتماد به مدیریت شهری (S7) و فعالیت شوراهای شهر در مدیریت شهری کلان‌شهر تهران (S1) با امتیاز وزنی ۰,۳۱ و درنهایت، تمایل شهروندان به مشارکت و مسئولیت‌پذیری آنان (S4) و وجود انگیزهٔ کافی و توانایی لازم بخش خصوصی برای برعهده‌گرفتن وظایف برون‌سپاری‌شدهٔ شهرداری (S9)، درمجموع با امتیاز وزنی ۰,۲، مهم‌ترین قوت‌های کلان‌شهر تهران در راستای تحقق و اجرای مدیریت یکپارچهٔ شهری تلقی می‌شوند. خروجی یافته‌های پژوهش در جدول ۲ مشاهده می‌شود؛ یعنی عوامل زیر نقش مؤثری در تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری دارند که در صورت توجه، این عوامل دارای جایگاهی مطلوب، مؤثر و کارآمد در ارتقای کیفیت زندگی شهروندان و شهر کارآمد می‌شوند و این امر درنهایت، توسعهٔ پایدار شهری تهران را به‌همراه خواهد داشت.

1. Geography Information System, Geo Data Base and Information Communication Technology

جدول ۲. تجزیه و تحلیل عوامل داخلی مؤثر در تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران (قوت-ها)

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

S	قوت	وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی
S1	فعالیت شوراهای شهر در مدیریت شهری کلان‌شهر تهران	۰,۰۵	۳	۰,۱۵
S2	گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و هماهنگ‌سازی بین سازمانی مانند GIS, GDB, ICT در مدیریت شهری تهران	۰,۰۵	٤	۰,۲
S3	وجود نیروی انسانی متخصص و کارآمد مدیریت شهری در بدنهٔ شهرداری تهران	۰,۰۵	٤	۰,۲
S4	تمایل شهروندان به مشارکت و مسئولیت‌پذیری آنان	۰,۰٤	۳	۰,۱۲
S5	حاکمیت قانون، شفافیت در انجام امور و عزم مدیران شهری برای پاسخ‌دهی مطلوب	۰,۰۵	٤	۰,۲
S6	وجود قوانین و دستورالعمل‌های لازم دربارهٔ کیفیت اجرای طرح‌های توسعهٔ شهری	۰,۰٦	٤	۰,۲٤
S7	تنظیم مناسبات دولت و مدیریت شهری با رویکرد اعتماد به مدیریت شهری	۰,۰٤	٤	۰,۱٦
S8	وجود منابع بالقوهٔ اقتصادی برای ایجاد درآمد پایدار شهری	۰,۰۵	٤	۰,۲
S9	وجود انگیزهٔ کافی و توانایی لازم بخش خصوصی برای به عهده گرفتن وظایف برون‌سپاری‌شدهٔ شهرداری	۰,۰۲	٤	۰,۰۸

در جدول ۳، مجموع امتیاز وزنی مهم‌ترین ضعف‌های پیش روی مدیریت یکپارچهٔ کلان‌شهر تهران، ۱,۹۹ است که شامل رواج نگرش‌های فنی—اجرایی به فرایند برنامه‌ریزی شهری (W5) و ناپایداری منابع مالی برای توسعه‌های شهری(W8) هرکدام با امتیاز وزنی ۰,۳۲ است. تبعیت نکردن سازمان‌های بخش دولتی از مقررات شهرداری‌ها (W9) و نبود تعادل در توزیع خدمات در مناطق کلان‌شهری تهران (W7) نیز هرکدام با امتیاز وزنی ۰,۲٤ است که نیازمند برنامه‌ریزی استراتژیک و مشارکتی در این حوزه است؛ یعنی عوامل مطرح‌شده مهم‌ترین علل شکل‌گیری مدیریت یکپارچه‌اند که زمینهٔ وقوع چالش‌های شهری را پدید می‌آورند.

جدول ۳. تجزیه‌وتحلیل عوامل داخلی مؤثر در تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران (ضعف-ها)

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

W	ضعف	وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی
W1	آشفتگی در ساختار و سازمان فضایی موجود منطقه	۰,۰۵	٤	۰,۲
W2	تشکیل نشدن مراکز منطقه‌ای و ناحیه‌ای منسجم برای تقویت و تعریف ساختارهای ناحیه‌ای و منطقه‌ای	۰,۰٤	۳	۰,۱۲
W3	ناهمسانی تقسیمات ناحیه‌ای و محله‌ای	۰,۰٤	٤	۰,۱٦
W4	فقدان برنامه‌ریزی مشارکتی و ناکارآمدی سیاست‌های شهری	۰,۰٤	۳	۰,۱۲
W5	رواج نگرش‌های فنی-اجرایی به فرایند برنامه‌ریزی شهری	۰,۰۸	٤	۰,۳۲
W6	استقلال نداشتن سازمان‌هایی که ادارهٔ امور شهر به‌طور مستقیم بر عهدهٔ آنان است.	۰,۰۳	٤	۰,۱۲
W7	تعادل نداشتن در توزیع خدمات در مناطق کلان‌شهری تهران	۰,۰۸	۳	۰,۲٤
W8	ناپایداری منابع مالی برای توسعه‌های شهری	۰,۰۸	٤	۰,۳۲
W9	تبعیت نکردن سازمان‌های بخش دولتی از مقررات شهرداری‌ها	۰,۰٦	٤	۰,۲٤
W10	کنترل و مدیریت بهینهٔ زمین شهری	۰,۰۵	۳	۰,۱۵

۵. ۲. تجزیه و تحلیل عوامل خارجی[1] مؤثر بر مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران

جدول ٤، تجزیه و تحلیل عوامل خارجی (فرصت‌های) مربوط به مدیریت شهری در کلان‌شهر تهران را نشان می‌دهد.

جدول ٤. تجزیه و تحلیل عوامل خارجی مؤثر بر تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران (فرصت‌ها)

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

O	فرصتها	وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی
O1	امکان اتصال به ساختار شهری به کمک کاربری‌های فرامنطقه‌ای	۰,۰٤	۳	۰,۱۲

1. External Factors Analysis Summary (EFAS)

O	فرصتها	وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی
O2	گرایش به سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در منطقه (توسط مردم و بخش خصوصی)	۰,۰۵	٤	۰,۱۵
O3	توسعهٔ مدیریت مشارکتی در همکاری با شوراهای شهر (شورایاری‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد)	۰,۰۵	۲	۰,۱
O4	ایجاد یک مدیریت یکپارچه، کارآمد، مشارکتی و پاسخگو که از همهٔ امکانات و ابتکارات برای جلب فرصت‌ها، دور کردن تهدیدها و تأمین امنیت استفاده کند.	۰,۰٤	۲	۰,۰۸
O5	تثبیت و حفاظت الگوهای سکونتی مناسب	۰,۰٦	٤	۰,۲٤
O6	امکان طراحی و تقویت ساختارهای شهری در منطقه	۰,۰۵	٤	۰,۲
O7	وجود اجماع دربارهٔ ناکارآمدی مدیریت سنتی و جایگزین‌شدهٔ مدل نوین مدیریتی	۰,۰۳	۳	۰,۰۹
O8	گرایش به مشارکت در اجرای پروژه‌های مراکز خدماتی در مقیاس منطقه و شهر	۰,۰٦	۳	۰,۱۸
O9	انعطاف‌پذیری طرح‌های توسعهٔ شهری و امکان تطبیق آن‌ها با تغییر و تحولات سریع شهری	۰,۰۵	٤	۰,۲
O10	وجود یک سطح تشکیلاتی منسجم مدیریتی در جهت برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری در نهاد شهرداری	۰,۰٦	۳	۰,۱۸

با توجه به جدول ٤، مجموع امتیاز وزنی مهم‌ترین فرصت‌هایی که در ارزیابی و بررسی مدیریت شهری کلان‌شهر تهران قابل استناد هستند، ۱,٥٤ است. تثبیت و حفاظت الگوهای سکونتی مناسب (O5) با امتیاز وزنی ۰,۲٤، انعطاف‌پذیری طرح‌های توسعهٔ شهری و امکان تطبیق آن‌ها با تغییر و تحولات سریع شهری (O9) و امکان طراحی و تقویت ساختارهای شهری در منطقه (O6) به‌طور مشترک با امتیاز وزنی ۰,۲، گرایش به مشارکت در اجرای پروژه‌های مراکز خدماتی در مقیاس منطقه و شهر (O8) و وجود یک سطح تشکیلاتی منسجم مدیریتی در جهت برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری در نهاد شهرداری (O10) هرکدام با امتیاز وزنی ۰,۱۸ و گرایش به سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در منطقه (توسط مردم و بخش خصوصی) (O2) با امتیاز وزنی ۰,۱۵، به‌ترتیب مهم‌ترین فرصت‌های توجه به مقولهٔ مدیریت یکپارچه و کارآمد کلان‌شهر تهران هستند که نیازمند توجه جدی مدیران و برنامه‌ریزان شهری معاصر است. جدول ٥ با مجموع امتیاز وزنی ۱,۹۹، مهم‌ترین تهدیدهای پیش روی مدیریت شهری کلان‌شهر تهران را نشان می‌دهد که درعین‌حال ضعف شهرداری در ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های عهده‌دار تأمین خدمات شهری (T8) با امتیاز ۰,۳۲، مؤلفه‌های نداشتن جایگزینی

منابع مالی و رسمی در ترکیب درآمد شهرداری‌ها پس از کاهش سهم منابع مالی شهرداری‌ها از طرف دولت مرکزی (T1) با امتیاز ۰٫۲۸، وجود چندگانگی در قوانین و تبصره‌های مربوط به اختیارات شهرداری‌ها (T4) با امتیاز ۰٫۲۴، فقدان سازوکار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی بین مردم کمک کند (T9) با امتیاز وزنی ۰٫۱۸ و تضعیف محله-محوری و نبود یکپارچگی در سطح محلات (T2) با امتیاز وزنی ۰٫۱۲، مهم‌ترین تهدیدهای پیش‌روی تحقق مدیریت یکپارچه شهری در کلان‌شهر تهران هستند؛ یعنی در صورت برنامه‌ریزی‌های نامطلوب شاهد معضلات و مشکلاتی در بدنهٔ مدیریت شهری خواهیم بود که کیفیت زندگی شهروندان و توسعه‌های نامطلوب شهری را به دنبال خواهد داشت.

جدول ۵. تجزیه و تحلیل عوامل خارجی مؤثر در تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران (تهدیدها)

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

T	تهدیدها	وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی
T1	نداشتن جایگزینی برای منابع مالی و رسمی در ترکیب درآمد شهرداری‌ها پس از کاهش سهم منابع مالی شهرداری‌ها از طرف دولت مرکزی	۰٫۰۷	٤	۰٫۲۸
T2	تضعیف محله‌محوری و نبود یکپارچگی در سطح محلات	۰٫۰٤	۳	۰٫۱۲
T3	فقدان مکانیزم‌های نظارتی شوراهای اسلامی بر فعالیت‌های عمرانی و خدماتی سازمان‌های بخش دولتی	۰٫۰۳	۲	۰٫۰٦
T4	وجود چندگانگی در قوانین و تبصره‌های مربوط به اختیارات شهرداری‌ها	۰٫۰٦	٤	۰٫۲٤
T5	نبود شفافیت در تعیین حد و مرز اختیارات و عملکرد شوراهای اسلامی شهرها	۰٫۰۳	٤	۰٫۱۲
T6	نبود هماهنگی لازم بین اهداف برنامه‌های شهری با برنامه‌های ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی بالادست توسط سازمان‌های فرابخشی، بخشی و محلی	۰٫۰۳	۲	۰٫۰٦
T7	ایجاد شکاف بین برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری توسط سازمان‌های فرابخشی، بخشی و محلی	۰٫۰۳	٤	۰٫۱۲
T8	ضعف شهرداری در ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های عهده‌دار تأمین خدمات شهری	۰٫۰۸	٤	۰٫۳۲
T9	فقدان سازوکار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی بین مردم کمک کند.	۰٫۰٦	۳	۰٫۱۸

T	تهدیدها	وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی
T10	ضعف و استقلال نداشتن شوراهای اسلامی در انجام وظایف محوله به‌ویژه وظیفهٔ نظارتی	۰,۰۳	٤	۰,۱۲
T11	مشارکت‌نداشتن بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به امور مدیریت شهری	۰,۰۳	٤	۰,۱۲

۵. ۳. تجزیه و تحلیل عوامل استراتژیک[1]

با استفاده از تجزیه و تحلیل عوامل داخلی و خارجی و ترکیب آن‌ها، مهم‌ترین عوامل استراتژیک در تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچهٔ کلان‌شهر تهران ارائه شده است. درحقیقت، با بررسی عناصر راهبردی، مسئولانی که برنامه‌های مهم را طراحی می‌کنند، قوت‌ها، ضعف‌ها، تهدیدها و فرصت‌ها را با بازبینی وزن هرکدام از عواملی که در جدول تجزیه و تحلیل عوامل داخلی و خارجی موجود است، مختصر می‌کنند؛ یعنی عامل وزینی را که در این جداول وجود دارد، به جدول تجزیه و تحلیل عوامل استراتژیک منتقل می‌کنند (هانگر و ویلن، ۱۳۸۱، ص. ۱۳۰). این موضوع مهم دربارهٔ عوامل استراتژیک اثرگذار بر مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران، در جدول ٦ خلاصه شده است.

1. Strategic Factors analysis Summary(SFAS)

جدول ٦. تجزیه و تحلیل عوامل استراتژیک در راستای تحقق مدیریت یکپارچهٔ کلان‌شهر تهران

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

عوامل استراتژیک		وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی	برنامه‌ریزی		
					کوتاه‌مدت	میان‌مدت	بلندمدت
فرصت‌های داخلی(S)	گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و هماهنگ‌سازی بین سازمانی مانند GIS, GDB, ICT در مدیریت شهری تهران (S2)	۰,۰۵	٤	۰,۲		❊	
	وجود نیروی انسانی متخصص و کارآمد مدیریت شهری در بدنهٔ شهرداری تهران (S3)	۰,۰۵	٤	۰,۲		❊	
	وجود قوانین و دستورالعمل‌های لازم دربارهٔ کیفیت اجرای طرح‌های توسعهٔ شهری (S6)	۰,۰٦	٤	۰,۲٤		❊	❊
	حاکمیت قانون، شفافیت در انجام امور و عزم مدیران شهری برای پاسخ‌دهی مطلوب (S5)	۰,۰۵	٤	۰,۲	❊	❊	
	وجود منابع بالقوهٔ اقتصادی برای ایجاد درآمد پایدار شهری (S8)	۰,۰۵	٤	۰,۲	❊	❊	
تهدیدهای داخلی(W)	رواج نگرش‌های فنی-اجرایی به فرایند برنامه‌ریزی شهری (W5)	۰,۰۸	٤	۰,۳۲	❊		❊
	ناپایداری منابع مالی برای توسعه‌های شهری (W8)	۰,۰۸	٤	۰,۳۲	❊		❊
	تبعیت‌نکردن سازمان‌های بخش دولتی از مقررات شهرداری‌ها (W9)	۰,۰٦	٤	۰,۲٤	❊		❊
	آشفتگی در ساختار و سازمان فضایی موجود منطقه (W1)	۰,۰۵	٤	۰,۲	❊		❊
فرصت های خارجی(O)	تثبیت و حفاظت الگوهای سکونتی مناسب (O5)	۰,۰٦	٤	۰,۲٤		❊	❊
	انعطاف‌پذیری طرح‌های توسعهٔ شهری و امکان تطبیق آن‌ها با تغییر و تحولات سریع شهری (O9)	۰,۰۵	٤	۰,۲	❊	❊	❊

عوامل استراتژیک		وزن	درجه بندی	امتیاز وزنی	برنامه‌ریزی		
					کوتاه‌مدت	میان‌مدت	بلندمدت
	امکان طراحی و تقویت ساختارهای شهری در منطقه (O6)	۰،۰۵	٤	۰،۲	❊		
	گرایش به مشارکت در اجرای پروژه-های مراکز خدماتی در مقیاس منطقه و شهر (O8)	۰،۰٦	۳	۰،۱۸		❊	❊
	وجود یک سطح تشکیلاتی منسجم مدیریتی برای برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری در نهاد شهرداری (O10)	۰،۰٦	۳	۰،۱۸	❊	❊	❊
تهدیدهای خارجی(T)	نداشتن جایگزین منابع مالی و رسمی در ترکیب درآمد شهرداری‌ها پس از کاهش سهم منابع مالی شهرداری‌ها از طرف دولت مرکزی (T1)	۰،۰۷	٤	۰،۲۸		❊	❊
	ضعف شهرداری در ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های عهده‌دار تأمین خدمات شهری (T8)	۰،۰۸	٤	۰،۳۲		❊	❊
	فقدان سازوکار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی بین مردم کمک کند (T9)	۰،۰٦	۳	۰،۱۸		❊	❊
	وجود چندگانگی در قوانین و تبصره‌های مربوط به اختیارات شهرداری‌ها (T4)	۰،۰٦	٤	۰،۲٤		❊	❊
جمع		۱		٤،۱٤			

ازجمله مزایای استفاده از مدل SWOT در برنامه‌ریزی‌ها، تدوین استراتژی‌های توسعه است. در این مدل، استراتژی‌های توسعه در چهار نوع راهبردهای رقابتی/تهاجمی (SO)، تنوع (ST)، بازنگری (WO) و راهبردهای تدافعی (WT) (تقوایی و کیومرثی، ۱۳۹۱، ص. ۱٦۹) به شرح زیر ارائه می‌شود.

۵. ٤. تدوین راهبردها

الف) راهبردهای رقابتی/ تهاجمی(SO): با توجه به هدف این استراتژی، یعنی تأکید بر نقاط قوت داخلی و فرصت‌های خارجی، راهبردهای مربوط به‌منظور به‌کارگیری در جهت تحقق مدیریت یکپارچه در کلان‌شهر تهران به شرح زیر ارائه شده است:

– گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و هماهنگ‌سازی بین سازمانی، مانند GIS, GDB, ICT در مدیریت شهری تهران؛

– استفاده از ظرفیت و پتانسیل نیروی انسانی متخصص و کارآمد مدیریت شهری در بدنهٔ شهرداری تهران؛

– بهره‌گیری از قوانین و دستورالعمل‌های لازم دربارهٔ کیفیت اجرای طرح‌های توسعهٔ شهری؛

– برقراری حاکمیت قانون، شفافیت در انجام امور و عزم مدیران شهری جهت پاسخ‌دهی مطلوب؛

– ایجاد درآمد پایدار شهری با استفاده از ظرفیت‌های بالقوهٔ اقتصادی.

ب) راهبردهای تنوع (ST): در مجموعهٔ استراتژی‌های ST سعی بر این است تا نقاط قوت تقویت شوند و تهدیدهای خارجی به حداقل برسند. در راستای این استراتژی، با هدف تأکید روی نقاط قوت و استحکام آن‌ها و کاهش تهدیدهای خارجی در زمینهٔ تحقق مدیریت یکپارچه در کلان‌شهر تهران، راهبردهای زیر ارائه شده است:

– ایجاد یک سطح تشکیلاتی منسجم مدیریتی در جهت برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری در نهاد شهرداری؛

– طراحی و تقویت ساختارهای شهری در منطقه؛

– مشارکت در اجرای پروژه‌های مراکز خدماتی در مقیاس منطقه و شهر؛

– ایجاد انعطاف‌پذیری طرح‌های توسعهٔ شهری و امکان تطبیق آن‌ها با تغییر و تحولات سریع شهری.

ج) راهبردهای بازنگری (WO): برای عملی کردن این استراتژی باید با به‌کارگیری فرصت‌های بیرونی، نقاط ضعف را از بین برد. از بین بردن نقاط ضعف باعث افزایش قدرت

یک سیستم می‌شود؛ ازاین‌رو برای سیستم مدیریتی کلان‌شهر تهران راهبردهایی را در نظر گرفته‌ایم که عبارت‌اند از:

– جایگزینی منابع مالی و رسمی در ترکیب درآمد شهرداری‌ها پس از کاهش سهم منابع مالی شهرداری‌ها از طرف دولت مرکزی؛

– تقویت شهرداری در ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های عهده‌دار تأمین خدمات شهری؛

– ایجاد سازوکار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی بین مردم کمک کند؛

– حذف چندگانگی در قوانین و تبصره‌های مربوط به اختیارات شهرداری‌ها.

د) راهبردهای تدافعی (WT): راهبردهای تدافعی بر کاهش آسیب‌پذیری متمرکزند؛ بر این اساس، برای کاهش آسیب‌پذیری مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران می‌توان راهبردهای زیر را ارائه کرد.

– رفع آشفتگی در ساختار و سازمان فضایی موجود منطقه؛

– ایجاد زمینه برای تبعیت سازمان‌های بخش دولتی از مقررات شهرداری‌ها؛

– رواج نگرش‌های فنی-اجرایی به فرایند برنامه‌ریزی شهری.

در شهرهای ایران از سال‌های ۱۳۲۳ تا ۱۳۵۷، علاوه‌بر اصلاح تدریجی قوانین مربوط به شهرداری‌ها و انجمن شهرها، عناصر و نهادهای رسمی جدید براساس تصمیمات دولت‌های وقت به چرخهٔ مدیریت شهری ایران وارد شدند که به‌نوعی همگی در مدیریت شهری ایران دخالت دارند. سازمان‌ها و نهادهای مذکور برای آسانی ادارهٔ شهر، آن را به چند منطقه تقسیم کردند که منطقه‌های هریک با دیگری متفاوت است که بعضی از مشکلات شهری نیز از همین تقسیم‌بندی‌های متفاوت شهری به وجود آمده است. ازجملهٔ این سازمان‌ها، شهرداری، شرکت آب و فاضلاب، شرکت برق، شرکت مخابرات، آموزش و پرورش، شرکت گاز، ادارهٔ تأمین اجتماعی، ادارهٔ اقتصاد و دارائی و کمیتهٔ امداد است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد، شهرداری تهران مهم‌ترین نهاد سیاست‌گذاری دربارهٔ مدیریت شهری تهران است. شهرداری تهران بیش از شورای شهر از مشکلات شهروندان مطلع است و شایستگی کافی برای ادارهٔ شهر را دارد، اما در صورت بروز تعارض میان نهادهای سیاست‌گذار، شورای شهر در مقایسه

با شهرداری، قدرت تأثیرگذاری بیشتری بر تصمیم نهایی دارد و درمجموع، شورای شهر در مقایسه با شهرداری نقش بیشتری در سیاست‌گذاری‌های کلان دارد. به‌رغم حضور و فعالیت شورای شهر تهران در سیاست‌گذاری‌ها، این شورا اعتماد چندانی را به خود جلب نکرده است و به‌دلیل واردنشدن به بسیاری از موضوعات اساسی نظیر سیاست‌گذاری حمل‌ونقل، مسکن و توسعهٔ اقتصادی، ساماندهی و توانمندسازی مناطق حاشیه‌نشین و بافت فرسودهٔ شهری، توان و جایگاه سیاسی و قدرت کافی ندارد؛ حتی از نظر مدیران و کارشناسان متخصص در موضوع سیاست‌گذاری شهری، در وضعیت کنونی و با توان و جایگاه فعلی شورای شهر تهران، این نهاد توانایی کافی برای مشارکت و حضور مؤثر در مدیریت شهری به‌عنوان نهاد اصلی سیاست‌گذاری را ندارد و همین مسئله ضرورت مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران را بیش‌ازپیش آشکار می‌کند.

جدول ۷، ماتریس راهبردها و راهکارهای تحقق مدیریت کارآمد و یکپارچهٔ شهری را نشان می‌دهد که نیازمند اتخاذ رویکردهای واقعی و استراتژیک در ابعاد مختلف مدیریت شهری است؛ زیرا باعث کارآمدی مدیریت شهری و درنهایت، ارتقای کیفیت زندگی شهروندان خواهد شد.

جدول ۷. ماتریس راهبردها و راهکارهای اجرای مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران

مأخذ: یافته‌های پژوهش، ۱۳۹۷

تحلیل SWOT	قوت (S)	ضعف (W)
درونی بیرونی	–فعالیت شوراهای شهر در مدیریت شهری کلان‌شهر تهران (S1) –گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و هماهنگ سازی بین سازمانی، مانند GIS, GDB, ICT در ... (S2) –وجود نیروی انسانی متخصص و کارآمد مدیریت شهری در بدنهٔ شهرداری تهران (S3) –تمایل شهروندان به مشارکت و مسئولیت‌پذیری آنان (S4) –حاکمیت قانون، شفافیت در انجام امور و عزم مدیران شهری برای پاسخ‌دهی مطلوب (S5) –وجود قوانین و دستورالعمل‌های لازم دربارهٔ کیفیت اجرای طرح‌های توسعهٔ شهری (S6) –تنظیم مناسبات دولت و مدیریت شهری با رویکرد اعتماد به مدیریت شهری (S7) –وجود منابع بالقوهٔ اقتصادی برای ایجاد درآمد پایدار شهری (S8) –وجود انگیزهٔ کافی و توانایی لازم بخش خصوصی ... (S9)	–آشفتگی در ساختار و سازمان فضایی موجود منطقه (W1) –تشکیل نشدن مراکز منطقه‌ای و ناحیه‌ای منسجم برای تقویت و... (W2) –تناسب نداشتن و ناهمسانی تقسیمات ناحیه‌ای و محله‌ای (W3) –فقدان برنامه‌ریزی مشارکتی و ناکارآمدی سیاست‌های شهری (W4) –رواج نگرش‌های فنی–اجرایی به فرایند برنامه‌ریزی شهری (W5) –استقلال نداشتن سازمان‌هایی که ادارهٔ امور شهر به‌طور مستقیم بر عهده آنان است (W6) –تعادل نداشتن در توزیع خدمات در مناطق کلان‌شهری تهران (W7) –تبعیت نکردن سازمان‌های بخش دولتی از مقررات شهرداری‌ها (W8) –ناپایداری منابع مالی برای توسعه‌های شهری (W9) –نبود کنترل و مدیریت بهینهٔ زمین شهری (W10)

فرصت‌های خارجی (O)	**استراتژی رقابتی/تهاجمی (SO)**	**استراتژی بازنگری (WO)**
-امکان اتصال به ساختار شهری به کمک کاربری‌های فرامنطقه‌ای (O1) گرایش به سرمایه‌گذاری و ساخت‌وساز در منطقه (توسط مردم و بخش خصوصی) (O2) توسعهٔ مدیریت مشارکتی در همکاری با شوراهای شهر (شورایاری‌ها و سازمان‌های ... (O3) ایجاد مدیریت یکپارچه، کارآمد، مشارکتی و پاسخگو که از همهٔ امکانات و ابتکارات برای جلب فرصت‌ها، دور کردن تهدیدها و تأمین امنیت استفاده کند (O4) تثبیت و حفاظت الگوهای سکونتی مناسب (O5) امکان طراحی و تقویت ساختارهای شهری در منطقه (O6) وجود اجماع دربارهٔ ناکارآمدی مدیریت سنتی و جایگزین مدل نوین مدیریتی (O7) گرایش به مشارکت در اجرای پروژه‌های مراکز خدماتی در مقیاس منطقه و شهر (O8) انعطاف‌پذیری طرح‌های توسعهٔ شهری و امکان تطبیق آن‌ها با تغییر و تحولات سریع شهری (O9) وجود یک سطح تشکیلاتی منسجم مدیریتی در جهت برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری در نهاد ... (O10)	-گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و هماهنگ‌سازی بین سازمانی مانند GIS, GDB, ICT در مدیریت شهری تهران -استفاده از ظرفیت و پتانسیل نیروی انسانی متخصص و کارآمد مدیریت شهری در بدنهٔ شهرداری تهران -بهره‌گیری از قوانین و دستورالعمل‌های لازم دربارهٔ کیفیت اجرای طرح‌های توسعهٔ شهری -برقراری حاکمیت قانون، شفافیت در انجام امور و عزم مدیران شهری برای پاسخ‌دهی مطلوب -ایجاد درآمد پایدار شهری با استفاده از ظرفیت‌های بالقوهٔ اقتصادی	-جایگزینی منابع مالی و رسمی در ترکیب درآمد شهرداری‌ها پس از کاهش سهم منابع مالی شهرداری‌ها از طرف دولت مرکزی -تقویت شهرداری در ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های عهده‌دار تأمین خدمات شهری -ایجاد سازوکار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی بین مردم کمک کند. -حذف چندگانگی در قوانین و تبصره‌های مربوط به اختیارات شهرداری‌ها
تهدیدهای خارجی(T)	**استراتژی تنوع(ST)**	**استراتژی تدافعی(WT)**
جایگزین‌نشدن منابع مالی و رسمی در ترکیب درآمد شهرداری‌ها پس از ...	– ایجاد یک سطح تشکیلاتی منسجم مدیریتی برای برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری	– رفع آشفتگی در ساختار و سازمان فضایی موجود منطقه

(T1) تضعیف محله‌محوری و یکپارچگی- نداشتن ... (T2) نبود مکانیزم‌های نظارتی شوراهای اسلامی بر فعالیت‌های عمرانی و ... (T3) وجود چندگانگی در قوانین و تبصره‌های مربوط به اختیارات شهرداری‌ها (T4) نبود شفافیت در تعیین حد و مرز اختیارات و عملکرد شوراهای اسلامی شهرها (T5) نبود هماهنگی لازم بین اهداف برنامه‌های ... (T6) ایجاد شکاف بین برنامه‌ریزی مسکن و برنامه‌ریزی توسعهٔ شهری توسط سازمان‌های فرابخش ... (T7) ضعف شهرداری در ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های عهده‌دار تأمین خدمات شهری (T8) فقدان ساز و کار اطلاعاتی و انتشاراتی که به گسترش فرهنگ شهرسازی ... (T9) ضعف و استقلال نداشتن شوراهای اسلامی در انجام وظایف محول‌شده به- ویژه وظیفه ... (T10) مشارکت نداشتن بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های مربوط به امور ... (T11)	در نهاد شهرداری - طراحی و تقویت ساختارهای شهری در منطقه - مشارکت در اجرای پروژه‌های مراکز خدماتی در مقیاس منطقه و شهر - ایجاد رویکرد انعطاف‌پذیری در طرح‌های توسعهٔ شهری و امکان تطبیق آن‌ها با تغییر و تحولات سریع شهری	- ایجاد زمینه برای تبعیت سازمان‌های بخش دولتی از مقررات شهرداری‌ها - رواج نگرش‌های استراتژیک و فنی – اجرایی به فرآیند برنامه- ریزی شهری

٦. نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مدیریت یکپارچهٔ شهری به‌خصوص در کلان‌شهرها یکی از نیازهای مهم برای پیشبرد اهداف در راستای رفاه اجتماعی است که باید به آن بسیار توجه داشت، اما در ایران سیستم مدیریت شهری و شهرداری، دیگر پاسخگوی مسائل شهری نیست و در اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها موفق عمل نکرده است؛ زیرا امروز شهرداری دیگر نهاد خدماتی به شمار نمی‌آید؛ بلکه همواره از آن به‌عنوان نهاد اجتماعی یاد می‌شود. به نظر می‌رسد، دلیل این امر را باید در این عوامل جست‌وجو کرد: استقلال نداشتن مدیریت کلان، وابستگی به حکومت مرکزی، نظام متمرکز اداری و سیستم برنامه‌ریزی و مدیریت سلسله‌مراتبی بالا به پایین، نبود تمرکز در هدف‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا، نامشخص بودن مرجع هماهنگی و یکپارچگی در حوزهٔ سیاست‌گذاری و اجرای قانونی در سطوح منطقه‌ای و محلی به‌ویژه در شهرها، نبود تعهد قانونی و اجباری برای هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، تعدد و تنوع وظایف شهری، ناکامی و تغییر محتوای مادهٔ ۱۸٦ برنامهٔ سوم توسعهٔ کشور، استفاده نکردن از فناوری برتر در زمینهٔ برنامه‌ریزی فضایی و تشکیل پایگاه اطلاعات شهری، توجه نکردن به تقسیمات کالبدی در جهت مدیریت یکپارچهٔ شهری، موازی‌کاری و ناهماهنگی در اداره و کنترل ساختار و کالبد شهری و تخریب سرمایه‌های عمومی. نبود هماهنگی میان نهادها و سازمان‌ها در سیستم مدیریت شهری باعث تداخل طرح‌ها و پروژه‌ها و درنهایت شکست آن‌ها می‌شود؛ یعنی مدیریتی یکپارچه وجود ندارد که این پروژه‌ها را کنترل کند. همچنین با توجه به مطالعات انجام‌شده مشخص می‌شود که کلان‌شهر تهران فاقد برنامه‌ریزی راهبردی است و تعدد مدیریت، چالش‌های زیادی را برای این شهر ایجاد کرده است و ضعف و کاستی‌هایی دارد. در این پژوهش، نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدها براساس عوامل و سنجه‌های برنامه‌ریزی و مدیریت یکپارچهٔ شهری مطالعه و ارزیابی شد که نشان از ضرورت به‌کارگیری مدیریت یکپارچهٔ شهری در کلان‌شهر تهران و برون‌رفت از چالش‌های پیش روی آن را دارد. در کلان‌شهر تهران، درمجموع، ۱۹ نقطهٔ قوت و فرصت به‌عنوان فاکتورهای مثبت و ۲۱ ضعف و تهدید به‌عنوان محدودیت‌ها و تنگناهای پیش روی مدیریت یکپارچهٔ کلان‌شهر تهران شناسایی شدند. از طرفی درمجموع، ۲٫۳۱ امتیاز نقاط قوت و فرصت‌های کلان‌شهر تهران در مقابل

۳,۲۲ امتیاز نقاط ضعف و تهدیدهای آن، نشان از مدیریت بخشی و جداگانۀ کلان‌شهر تهران به‌رغم توان زیاد در زمینۀ توسعۀ مدیریت هماهنگ و یکپارچه دارد. در پایان، راهکارهایی برای کم‌رنگ کردن این موانع و درنهایت، تحقق «مدیریت یکپارچه کلان‌شهر تهران» پیشنهاد شد که نیازمند توجه جدی مدیران و برنامه‌ریزان شهری است و توجه به هریک از این موارد می‌تواند برای تحقق مدیریت شهری راهگشا باشد.

پیشنهادهای پژوهش عبارت‌اند از:

- ایجاد هماهنگی بین سازمان‌های متولی امور شهری از طریق ایجاد مراکزی که تصمیم‌های کلیدی و اساسی سازمان را اتخاذ می‌کنند و مراکزی که به تصویب برنامه‌ها اقدام می‌کنند. در این سازمان‌ها به هماهنگی با سایر سازمان‌های متولی امور شهری نیاز است؛
- به‌دلیل وجود مراکز موازی و متعدد در نظام تصمیم‌گیری کلان‌شهر تهران، مراکز تصمیم‌گیری مختلف باید ادغام شوند؛ به‌صورتی‌که یک کانون رهبری فراسازمانی یا نهادی به‌عنوان هماهنگ‌کنندۀ کل سازمان‌های خدمات‌رسان شهری برای سامان دادن به پراکندگی مدیریت امور شهری وجود داشته باشد که متشکل از یک مرکز برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری فراسازمانی مرکزی برای مطالعه و طراحی قبل از برنامه-های اجرایی و عملیات باشد؛
- استفاده و به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در شهرداری به‌عنوان نهاد و متولی طرح‌های توسعۀ شهری، به‌منظور تحقق مدیریت یکپارچه شهری و حذف بروکراسی اداری؛
- پذیرش مشارکت شهروندان توسط مسئولان نه به‌صورت امری گذرا، صوری و نمایشی، بلکه به‌شکل امری پایدار، مؤثر و کارآمد؛
- هدایت نحوۀ مشارکت متخصصان و... و لحاظ کردن نظرهای آن‌ها در طراحی و اجرای برنامه‌های شهری؛
- گسترش تشکل‌های صنفی، مردم‌نهاد و غیردولتی و تقویت نقش نظارتی آن‌ها بر خدمات شهری؛

• تغییر و تعدیل قراردادها و شرح خدمات طرح‌های جـامع از طریـق ایجـاد سـازوکار مشارکت عمومی.

کتابنامه

۱. آقازاده، س. ع. (۱۳۹۱). *مدیریت یکپارچهٔ شهری* (چاپ اول). تهران: پژوهشکدهٔ فرهنگ، هنر و معماری جهاد دانشگاهی.

۲. بابایی، م.، و ابراهیمی، س. (۱۳۹۵). مطالعه و بررسی مدیریت یکپارچه در شهر اصفهان. *مجلهٔ اقتصاد شهری، ۱*، ۱۷–۳٦.

۳. برک‌پور، ن.، و اسدی، ا. (۱۳۸۷). *گزارش نهایی طرح پژوهشی: نظریه‌های مدیریت و حکمروایی شهری*. موضوع قرارداد شمارهٔ ۱۲/۳۲۱۲۲.

٤. برک‌پور، ن.، و اسدی، ا. (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری*. تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه هنر.

۵. پرهیزکار، ا.، و فیروزبخت، ع. (۱۳۹۰). چشم‌انداز مدیریت شهری در ایران با تأکید بر توسعهٔ پایدار شهری. *فصلنامهٔ جغرافیایی سرزمین، ۳۲*(۸)، ٤۳–٦۷.

٦. تقوایی، م.، و کیومرثی، ح. (۱۳۹۱). *کاربرد تکنیک‌ها و مدل‌ها در برنامه‌ریزی و مدیریت توریسم* (چاپ اول). اصفهان: انتشارات معظمی اصفهان.

۷. تندیسه، م.، و رضایی، م. (۱۳۹۲). برنامه‌ریزی راهبردی حمل‌ونقل پایدار شهری در کلان‌شهرهای ایران (مطالعهٔ موردی: شهر مشهد). *مهندسی حمل و نقل، ۱*، ۱–۱۸.

۸. حاتمی‌نژاد، ح.، لرستانی، ا.، احمدی، س.، و محمدی، م. (۱۳۹٦). تحلیل الگوی گسترش فیزیکی شهر خرم‌آباد با استفاده از مدل‌های آنتروپی شانون و هلدرن و تعیین جهات بهینهٔ گسترش آن با استفاده از مدل AHP. *پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ۳*، ۵۱۹–۵۳۷.

۹. حسینی، ع.، پوراحمد، ا.، پژوهان، م.، و رحیمی، ح. (۱۳۹۰). نقش نهادهای مدیریت شهری در مدیریت پایدار شهر با تأکید بر جایگاه کمسیون مادهٔ پنج شهر تهران. *فصلنامهٔ مدیریت شهری، ۲۸*، ۲۷–٦٤.

۱۰. حیدری چیانه، ر.، و رضاطبع ازگمی، س. خ. (۱۳۹۱). سنت تکنوکراسی در مدیریت شهری ایران (مطالعهٔ کلان‌شهر رشت). *فصل‌نامهٔ مسائل اجتماعی ایران، ۱*(۳)، ۸۵–۱۲۰.

۱۱. خداشاهی، ع.، رهنمایی، م.، و مدیری، م. (۱۳۹۷). تحلیل راهبردی چالش‌های مدیریتی کلان‌شهر تهران با رویکرد مدیریت یکپارچهٔ شهری. *فصل‌نامهٔ نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، ٤*، ۱٤۱–۱٦۲.

۱۲. دویران، ا.، کاظمیان، غ.، مشکینی، ا.، رکن‌الدین افتخاری، ع.، و کلهرنیا، ب. (۱۳۹۱). مدیریت یکپارچهٔ شهری در ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی شهرهای میانی ایران (مورد پژوهشی: زنجان، همدان). *فصلنامهٔ مدیریت شهری، ۳۰*، ۵۳–٦۸.

۱۳. سرور، ر.، آشتیانی عراقی، م.، و اکبری، م. (۱۳۹٦). واکاوی عوامل مؤثر بر تحقق‌پذیری مدیریت یکپارچهٔ شهری (مطالعهٔ موردی: کلان‌شهر تهران). *مجلهٔ جغرافیا، ۵۲*، ۳۷–۵۲.

۱٤. سنائی، س.، رحیم، س.، و عزت‌پناه، ب. (۱۳۹۹). تحلیل مؤلفه‌های مؤثر در تحقق مدیریت یکپارچهٔ منطقهٔ شهری تهران. *فصلنامهٔ جغرافیایی سرزمین، ۱۷*(٦٦)، ٤٤–٦۰.

۱۵. شماعی، ع.، قنبری، ع.، و عین شاهی میرزا، م. (۱۳۹۲). تحلیل فضایی جرایم شهری در مناطق بیست‌ودوگانهٔ کلان‌شهر تهران. *پژوهش‌های راهبردی امنیت و نظم اجتماعی، ۲*(۲)، ۱۱۷–۱۳۰.

۱٦. ضرابی، ا.، و جمالی‌نژاد، م. (۱۳۸۹). بررسی نقش مدیریت هماهنگ شهری در تحقق‌بخشی میزان امنیت اجتماعی (مورد پژوهشی استان اصفهان). *مجلهٔ مدیریت شهری، ۲٦*، ۲۲۵–۲٤۰.

۱۷. عزیزی، م.، ابویی اردکان، م.، و نوری، ن. (۱۳۹۱). بررسی نقش کنشگران و ابزارهای مدیریت شهری در یکپارچگی مدیریت کلان‌شهر تهران. *هنر و معماری، هویت شهر، ۱۰*، ۵–۱٦.

۱۸. علیخان گرگانی، ر. (۱۳۹۲). مطالعهٔ یکپارچگی نظام مدیریت شهری تهران (مطالعهٔ موردی: مأموریت خدمات شهری). *فصلنامهٔ مدیریت توسعه و تحول، ۱۳*، ۲۹–۳۷.

۱۹. فاضلی، م.، قلیچ، م.، و پوریان، ع. (۱۳۹۲). ارزیابی تأثیر اجتماعی تخریب پل ری در تهران و تأثیر آن بر بهبود تصمیم گیری در مدیریت شهری. *فصلنامهٔ راهبرد اجتماعی – فرهنگی، ۷*(۲)، ٤۷–۷٤.

۲۰. فیروزی، م. ع.، امان‌پور، س.، و زارعی، ج. (۱۳۹۸). تحلیل بسترهای نهادی تحقق مدیریت یکپارچه در بازارآفرینی شهری پایدار بافت‌های فرسوده (منطقهٔ موردی: شهر اهواز). *پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ۵۱*(٤)، ۸۹۱-۹۰۹.

۲۱. قالیباف، م.، حافظ‌نیا، م.، و محمدپور، ع. (۱۳۹۲). نقش تقسیمات شهر در مدیریت یکپارچهٔ شهری (مطالعهٔ موردی: شهر تهران). *جغرافیا (فصل‌نامهٔ علمی – پژوهشی انجمن جغرافیای ایران)، ۱۱*(۳۷)، ٤۷–٦۹.

۲۲.کاظمیان، غ.، و میرعابدینی، ز. (۱۳۹۱). شناسایی ابعاد و راهکارهای تحقق مدیریت یکپارچهٔ شهری با روش فراتلفیق. *چهارمین کنفرانس مدیریت و برنامه‌ریزی شهری*، مشهد.

۲۳.کمانرودی کجوری، م. (۱۳۸۹). آسیب‌شناسی ساختاری مدیریت توسعهٔ شهری تهران با تأکید بر مناسب‌سازی فضاهای شهری برای معلولان. *فصلنامهٔ مدیریت شهری*، *۲۵*، ۹۹-۱۱۴.

۲٤.لطیفی، غ. (۱۳۹۰). *مدیریت شهری* (چاپ دوم). تهران: انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری-های کشور.

۲۵.نکویی ن. (۱۳۸٦). مدل توسعهٔ راهبردی فناوری ارتباطات و شهرداری‌ها. *اولین کنفرانس بین-المللی شهرداری الکترونیک*، تهران.

۲٦.هانگر، ج. د.، و ت. ا. ویلن. (۱۳۸۱). *مبانی مدیریت استراتژیک*. (م. اعرابی، و د. ایزدی، مترجمان). تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

27. Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and th rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, *10*(4), 297-324.
28. Chakrabarty, B. K. (2001). Urban management: Concepts, principles, techniques and education. *Cities*, *18*(5), 331-345.
29. Hall, J. S. (2005). Governance. In R. W. Coves (Ed.), *Encyclopedia of city* (pp. 212-214). London & NewYork: Routledge.
30. Kostic, S. (2007). *Formulation city of NIS development strategy*, *Newsletter*. Retrieved from www.citiesalliance.org/ publication/ other-resources/ other-resources -cds. html
31. Lee, J. (1978). Aspects of urbanization and economic development in Germany 1815-1914. In P. Abrams, & E. A. Wrigley (Eds.), *Towns in societies. Essays in economic history and historical sociology* (pp. 279-294). Cambridge; New York: Cambridge University Press.
32. Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements. (2009). *United Nation human settlement programme*. London: UN Habitat.
33. Marshal, T. (2000). Urban planning and governance: Is there a Barcelona model? *International Planning Studies, 5*(3), 299-319.
34. McGill, R. (1998). Urban management in developing countries. *Cities*, *15*(6), 463-471.
35. Rotmans, J., & Van Asselt, M. B. A. (2000). Toward an integrated approach for sustainable city planning. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, *9*(1-3), 110-124.
36. Schwab, B., Kuhbler, D., & Walti, S. (2001). Metropolitan governance and democracy in Switzerland: An attempt of operationalisation and an empiricial

assessment. Paper presented at *the 29th conference on Governance and Democratic Legitimacy*, Switzerland.

37. Wong, S. W., Tang, B.-S., & van Horen, B. (2006). Strategic urban management in china: A case study of Guanzhou development district. *Habitat International*, *30*(3), 645-667.